



Comment prouver qu'une réforme n'entamera pas le budget de l'État ? Le débat sur la loi postale entre 1839 et 1847.

Nicolas Verdier

► To cite this version:

Nicolas Verdier. Comment prouver qu'une réforme n'entamera pas le budget de l'État ? Le débat sur la loi postale entre 1839 et 1847.. 2003. halshs-00000595

HAL Id: halshs-00000595

<https://shs.hal.science/halshs-00000595>

Preprint submitted on 11 Sep 2003

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Comment prouver qu'une réforme n'entamera pas le budget de l'État ? Le débat sur la loi postale entre 1839 et 1847.

Pour qui s'intéresse aux grandes lois liées aux aménagements et équipements territoriaux, voire aux décisions relatives au territoire durant une vaste première moitié du XIX^e siècle, qui coure de la Révolution aux années 1860, l'un des éléments marquants est très probablement la prise officieuse du pouvoir par les ingénieurs des Ponts et Chaussées¹. En effet, à partir du début des années 1820 s'affirme de plus en plus nettement la place prédominante de ces acteurs qui allient bien souvent savoir technique et pouvoir politique. Savoir technique c'est-à-dire, dans les faits, un savoir de très haut niveau qui découle de leur formation polytechnicienne à l'époque où l'École accueille les plus grands savants de l'époque comme professeur². Monge, par exemple, y donne des cours au début du XIX^e siècle. Leur savoir scientifique de haut niveau est complété par un savoir technique enseigné dans l'École des Ponts et Chaussées, mais aussi pour d'autres ingénieurs à l'École des Mines. Pouvoir politique d'abord puisque c'est le Conseil Général des Ponts et Chaussées qui conseille le Ministre des Travaux publics. C'est d'ailleurs le Conseil Général qui prépare bien souvent les projets de loi qui seront présentés devant les Chambres. Pouvoir politique ensuite parce que de très nombreux ingénieurs des Ponts sont en même temps députés, et que la presque totalité des membres du Conseil Général des Ponts et Chaussées le sont. Députés fonctionnaires donc, et le plus souvent députés ministériels. En apparence, ils parlent donc dans le même sens que le Gouvernement. Mais, il semble utile d'inverser la perspective en resituant ces ingénieurs dans le cadre des utopies territoriales et d'un saint-simonisme diffus qui a marqué les générations d'ingénieurs formés dans les années qui courent de 1815 à 1830³. Sous cet angle, c'est à une véritable captation du pouvoir par les ingénieurs à laquelle on assiste. Les débats devant les chambres montrent d'ailleurs la monopolisation des discussions sur les aménagements à laquelle se livrent ces ingénieurs. Les débats sur les lignes de chemin de fer en forment un exemple patent.

C'est dans ses débats que les ingénieurs réussissent à imposer une forme de discours sur le territoire qui renvoie à une analyse quantitative des questions posées. Autrement dit, les

¹ N. Verdier, *Penser le territoire au XIX^e siècle, le cas des aménagements de l'Eure et de la Seine-Inférieure*, thèse de l'EHESS, Paris, 1999

² B. Belhoste, *La formation d'une technocratie, l'École polytechnique et ses élèves de la Révolution au Second Empire*, Paris, Belin, 2003.

³ A. Picon, *Les saint-simoniens, Raison, imaginaire et utopie*, Paris, Belin, 2002.

discussions sur les lignes de chemin de fer relèvent d'un argumentaire constitué de tableaux de chiffres plus que d'un argumentaire de mots. On peut bien sûr renvoyer cette affirmation du chiffre à la mise en place plus générale de la statistique quantitative en France⁴. Il convient cependant de prendre conscience de la lenteur de cette évolution, et dès lors de voir dans les arguments des ingénieurs les prémisses d'une affirmation plus que les preuves d'un processus en voie d'achèvement.

Il ne faut pas pour autant placer les ingénieurs dans la position des seuls utilisateurs de chiffres dans une assemblée parlementaire qui ne s'y référerait jamais. Des usages plus anciens existent, qui concernent le budget de l'État. Ceux-ci sont présentés dans des formes quantitatives qui suivent des règles de plus en plus strictes et précises depuis les activités de Gaudin sous l'Empire jusqu'à celles de Villèle sous la Restauration. Les chiffres détaillés du budget s'imposent donc au début des années 1820 dans les chambres, soit quelques années, peut-être une dizaine, avant que les chiffres des ingénieurs n'y fassent leur apparition. Autant les débats sur les aménagements sont des objets liés aux ingénieurs, autant les budgets sont affaire d'autres spécialistes□ le plus souvent ce sont les objets des financiers qu'ils soient fonctionnaires ou banquiers. Entre les députés, une répartition des tâches apparaît probable dès cette époque, qui attribue à quelques acteurs les réflexions mathématisées.

Pour se faire une idée de l'importance des discussions sur les tarifs postaux devant les parlementaires il faut prendre conscience de l'existence probable d'une culture commune d'une partie au moins des députés sur cette question. En effet, les tarifs postaux sont profondément réformés en 1791, en 1799, en 1827 et en 1848⁵. S'il est peu probable que des députés de 1791 et 1799 soient encore présents dans les années 1840, ils l'étaient peut-être lors des débats de 1827. Ceux qui ont assisté à ces débats sont encore nombreux durant les années 1840, soit au moment où est discutée la réforme à laquelle nous allons nous intéresser.

Pour donner un aperçu de la réforme de 1848, il convient de préciser que la loi de 1827, définit le prix à payer pour l'acheminement de la correspondance en fonction d'un calcul liant distance à vol d'oiseau et distance sur le terrain. Pour faire court, plus on écrit loin, plus on paie cher. En 1848 en revanche, c'est le tarif tel que nous le connaissons aujourd'hui qui est mis en place. La distance disparaît du calcul□seul le poids compte. À titre

⁴ A. Dérosières, *La politique des grandes nombres, histoire de la raison statistique*, Paris, Éd La Découverte, 1993.

⁵ N. Verdier, "Poste et territoires□ évolution de la pensée du territoire chez les administrateurs de la Poste au XIXe siècle", in M. Le Roux (dir.), *Histoire de la Poste de l'administration à l'entreprise*, Paris, Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2002, pp. 61-86.

de comparaison quant au débat possible, notons les récentes discussions autour du dézonage de la carte orange qui se sont tenu devant le conseil municipal de la ville de Paris, les uns parlant d'avancé évidemment productive, les autres d'utopie...

Il est possible de s'intéresser aux propositions de réforme en se concentrant sur le parcours particulier d'un député, Alexandre Glais-Bizoin, qui est l'un des premiers à avoir défendu la mesure devant la Chambre, et qui est le dernier à avoir présenté une proposition de loi sur ce thème en 1847⁶. Dans les faits, la loi est adoptée en 1848 par le ministre Arago, frère du savant sans que le texte ne passe devant les chambres (on dit encore loi, et non décret).

Le débat sur la réforme postale va durer de 1839 à 1847. Une histoire qui dure près de dix ans ne peut être un progrès continu. Aux moments d'extension de l'accord sur les bienfaits postulés de la réforme succèdent des moments de reculs, liés, au moins en partie, à des tentatives d'évacuation de la question par la satisfaction partielle de certains des éléments constitutifs de la réforme. Il en est ainsi en 1846 lorsque l'administration postale dépose par l'intermédiaire du ministre un projet de loi relatif au décime rural [c'est-à-dire la taxe frappant certains courriers issus des bureaux de poste ruraux et devant servir à financer le service postal rural (entendons la distribution du courrier dans les campagnes tous les deux jours) décrété par la loi de 1829]. Cette disparition, si elle est une amélioration incontestée, se traduit par un affaiblissement de l'argumentaire en faveur de la réforme. Par ailleurs, d'autres sujets interfèrent au cours du processus – ainsi, la campagne en faveur de la réduction de l'impôt sur le sel occupe souvent les mêmes acteurs (principalement la gauche libérale) et les mêmes thèmes (la trop lourde imposition du peuple), ainsi que les mêmes moments du jeu parlementaire (celui des discussions des chapitres du budget). Enfin, et c'est là un thème connexe, cette réforme est à voir comme étant une remise en cause des finances de l'État. La Poste c'est 12 millions de francs de dépense et 34 millions de recettes, soit 22 millions de francs dans un budget qui ne dépasse pas 200 millions. Il s'agit d'une somme très importante et toute remise en cause est un risque lourd pour l'État. Faire adopter une loi, pour un député, c'est donc à la fois être capable de trouver des arguments convaincants, mais c'est encore savoir gérer les rythmes syncopés du processus législatif. C'est avoir acquis un véritable savoir-faire⁷.

⁶ N. Verdier, *De l'égalité territoriale à la loi sociale, Un député obstiné Alexandre Glais-Bizoin 1800-1877*, Paris, Comité pour l'Histoire de la Poste, 2003.

⁷ Sur l'intérêt de l'étude des savoir-faires, nous renvoyons au remarquable article de D. Edgerton, "De l'innovation aux usages, Dix thèses éclectiques sur l'histoire des techniques", *Annales HSS*, juillet-octobre 1998, n° 4-5, pp. 815-837.

Paradoxalement, alors que la question traitée est longtemps considérée comme essentiellement territoriale, un seul ingénieur, Cordier s'exprime — en fait très rapidement — lors des débats. Rien d'anormal pourrait-on rétorquer puisque les ingénieurs n'ont aucune maîtrise de ces questions. Il n'en reste pas moins que leur présence récurrente dans les débats territoriaux ou en faveur de réformes correspondants un tant soit peu aux conceptions saint-simoniennes laissait penser qu'ils auraient investi le débat. Leur absence pèsera sur l'évolution des argumentaires, en effet alors que durant les premières années des discussions le territoire est omniprésent, il disparaît ensuite au profit d'autres arguments.

Territoire

Il est possible de résumer ce thème en citant trois interventions en 1840 et 1841. Pour Alexandre Glais-Bizoin en 1840, "on ne peut pas faire payer aux localités éloignées du lieu où réside le pouvoir central, alors qu'elles n'ont pas été consultées sur cette résidence□ on ne peut pas [...] leur faire payer le désavantage de leur éloignement". Un an plus tard, Bénédict Fould, un banquier influencé par le saint-simonisme, défend l'idée inverse□ pour lui, c'est à qui consomme le plus de payer le plus et en conséquence il est normal que "de Digne ou de Bayonne, les deux points les plus éloignés de Paris [on paye] davantage que celui qui écrit de Saint-Denis". De son côté, Glais-Bizoin à la tribune s'insurge□

"«À bas la taxe différentielle ! » C'est le droit de barrière du moyen âge rétabli sur la route de la pensée. Dans un pays comme la France, où les fortunes vont chaque jour s'amointrissant, où les habitants sont éternellement condamnés à être séparés par de grandes distances, il importe peut-être plus d'avoir l'échange de la pensée à bon marché, que le transport des personnes par les chemins de fer, transport d'une partie très limitée de la communauté.”⁸

On voit ici en quoi le projet entre en contradiction avec les intérêts de nombreux ingénieurs des Ponts. Notons à titre d'indication que c'est en vertu des principes défendus par Glais-Bizoin qu'aujourd'hui encore on n'a pas à affranchir une lettre envoyée au président de la République. L'abandon du discours sur le territoire va ensuite empêcher de reprendre tout un argumentaire en apparence assez bien accepté dans les chambres et qui fait suite aux discussions des années 1820 sur les canaux puis sur les chemins de fer. Il faudra donc trouver autre chose.

⁸ *Moniteur universel*, 10 juin 1840, Chambre des députés, séance du 9 juin 1840, p. 1352□ 16 mai 1841, Chambre des députés, séance du 15 mai 1841, pp. 1354-1356□ 27 mai 1841, Chambre des députés, séance du 26 mai 1841, p. 1513.

Société

Intéressons-nous maintenant à un deuxième thème des débats qui remplace de plus en plus le territoire après 1843, cela même s'il apparaît dès 1841. Une longue citation de Glais-Bizoin va permettre ici de faire un rapide tour des idées sur cette question□

“Il faut le dire, la pauvreté, et même la médiocrité de la fortune, attache à la glèbe la majorité de la nation française ; mais la taxe des lettres immobilise, ou plutôt cloue la pensée dans le cerveau de la majorité, qui ne peut communiquer avec son semblable qu'à la portée de la voix, sous peine de dépenser chaque fois plus que le salaire de la journée [...]. Si 1 fr pour un ouvrier représente, par exemple, une demi-journée de travail, en France, le paiement de la taxe d'une lettre sera pour lui une dépense égale à celle de 137 fr. pour un particulier qui jouirait d'un revenu de 10 000 fr. par an. [...].

“Les personnes qui ont occasion de juger des progrès moraux des jeunes gens de cette classe savent que, lorsque le fils devient négligent à correspondre avec sa famille, lorsque la fille éloignée de la mère cesse de lui écrire régulièrement, quand ses lettres deviennent courtes et rares, la démoralisation de l'absent est un fait accompli, au moins très-prochain, et la société qui tient en réserve les travaux forcés pour le commis dépositaire infidèle, et l'infamie pour la fille qui a failli, doit à sa propre justice de ne pas briser des communications préservatrices, et de resserrer au contraire, autant que possible, des rapports de famille qui sont la garantie de la moralité la plus sûre.”

Pour les députés, le problème est de savoir combien de lettres ces pauvres écrivent et combien ils vont écrire si le tarif baisse. Or, à cette date on n'en sait strictement rien. On sait, et encore pas nettement combien la poste dépense, combien elle collecte, et donc combien elle rapporte. En revanche la comptabilité détaillée n'existe pas. On sait qu'une trentaine de millions de lettres sont transportées, mais on ne sait ni qui les écrit, ni d'où elles partent, ni où elles vont. La première enquête postale d'envergure nationale sera lancée en 1847 mais son dépouillement ne sera plus ou moins terminé qu'en 1852⁹. Autrement dit, on ne possède aucune enquête statistique pour juger des résultats de la poste, et donc d'une réforme de celle-ci. C'est sur cette base qu'il va falloir réfléchir.

Pour en revenir à la question de la correspondance des pauvres voilà comment la question est posée□ Pour Glais-Bizoin en 1843, c'est une évidence□ “Aujourd'hui dans le nombre total des lettres, la correspondance forcée, obligatoire, du commerce entre pour les 9/10^e. Changez le tarif, abaissez-le de moitié, et aussitôt la proportion sera renversée, c'est-à-dire que les autres classes de la société qui sont cent fois plus nombreuses que la classe

⁹ R. Chartier (dir.), *La correspondance, les usages de la lettre au XIXe siècle*, Paris, Fayard, 1991.

commerçante figureront pour les 9/10^e dans le produit de la taxe.” En fait, la question semble difficile à trancher. Saint-Priest demande ainsi en mars 1844 “D’où sait-on que les 7/8^e [cette proportion est la plus couramment utilisée] des lettres viennent du commerce□ Sur 34 millions de lettres, il n’y aurait que 8 à 10 millions de lettres de familles□ Je n’ai pas si mauvaise idée de mon pays□ ” Il convient de rapprocher ces estimations en proportion de celles qui sont mentionnées dans le débat de la loi de 1829 relatif au projet de distribution du courrier dans toutes les communes de France. À cette époque, il s’agit de rompre l’isolement subi par une partie de l’ensemble des communes françaises qui est le plus souvent estimée aux 7/12^e. Construite en comparant le nombre de bureaux de poste au nombre des communes, cette proportion n’en sera pas moins âprement discutée. En 1844, la méthode de Lacave-Laplagne, le ministre des Finances, est très différente. Aux proportions toujours critiquables il oppose l’idée que

“c’est la classe aisée qui a le plus d’occasions d’entretenir des relations à grande distance [...]. À peine est-il nécessaire de faire observer combien est restreinte la correspondance du pauvre. Que chacun prenne en considération la correspondance de ses propres serviteurs, dont il peut apprécier l’étendue□ «*sufficit una domus*». Que tout homme qui connaît la campagne, les villages et les hameaux, se rappelle les habitudes du pauvre occupé aux travaux des champs. Combien peu écrivent ou font écrire à leur place. Quel travail c’est pour eux□combien il est rare que l’occasion ou la nécessité s’en présente.”¹⁰

Qu’est-ce qui importe dans cette rapide description□ D’une part le fait que c’est en proportion que les législateurs s’expriment. C’est là un art que nous avons oublié, mais qui faisait réellement partie des conceptions du passé. Il convient ici de renvoyer aux définitions du temps qui ramènent la proportion aux sensations de l’homme, on dirait peut-être aujourd’hui aux impressions. Le chiffre tel qu’on l’entend aujourd’hui n’est pas du côté des proportions, à la limite il serait de celui des dimensions. Cette idée d’impression est renforcée par des expressions comme “je n’ai pas si mauvaise idée de mon pays”, ou “il peut apprécier”. C’est dans ce registre que va se situer la démonstration. C’est là le nœud du débat entre une logique des proportions telle que nous les entendons aujourd’hui et une logique des dimensions, du moins si on en croit Quatremère de Quincy dans ses volumes de l’encyclopédie méthodique Panckoucke¹¹.

¹⁰ *Moniteur universel*, 25 juil. 1839, Chambre des députés, séance du 24 juil. 1839, p. 1518□ 26 mars 1843, Chambre des députés, séance du 25 mars 1843, p. 564 ; 27 mai 1841, Chambre des députés, séance du 26 mai 1841, p. 1513□ 8 fév. 1845, Chambre des députés, séance du 7 fév. 1845, pp. 277-282.

¹¹ A. Quatremère de Quincy, *Dictionnaire historique d'architecture comprenant dans son plan les notions historiques, descriptives, archéologiques... de cet art...*, Paris, La Clère, 1832, 2 vol.

Frais généraux, frais particulier, taxe

On retrouve cette difficulté si l'on s'intéresse à une autre thématique du débat qui s'impose dès les origines des discussions. Il s'agit de tenter de décomposer le prix payé pour l'acheminement d'une lettre entre les frais généraux de l'administration et les frais particuliers de l'acheminement. Il s'agit donc de tenter d'estimer le prix de la distance parcourue. Le député Cibiel, en 1839, partant de l'idée que les frais généraux sont à répartir de façon uniforme (ce sur quoi tout le monde n'est pas d'accord), pose que "les frais particuliers se réduisent presque uniquement aux frais de transport. Pour lui, l'on conçoit qu'un kilogramme de lettres pour arriver à Marseille coûte plus de dépense qu'un même poids pour aller à Rouen. C'est cette différence seule qui devrait constituer la différence de la taxe". C'est dans cet esprit qu'en 1844 Michel Chegaray fixe en moyenne les frais d'administration à 8 c. par lettres et les frais variables de locomotion et de transport entre 1,75 c. et 6,75 c. Une bonne partie de la chambre va s'opposer à cette présentation. C'est d'ailleurs à cette occasion qu'un ingénieur des Ponts, Paul Vuitry, affirme qu'en ce qui concerne le tarif postal les moyennes n'ont aucune signification. En effet, chaque lettre effectue un parcours qui lui est propre, chaque lettre a un poids donné. Dès lors, la moyenne en gommant les différences fait disparaître la réalité des prix. On se trouve donc là en pleine controverse sur la moyenne, telle qu'elle a lieu à l'époque dans les milieux scientifiques. C'est bien sur aux travaux du statisticien Quételet et aux discussions sur le réalisme des agrégats auxquels il est fait allusion ici.

Si au plus une lettre coûte 8 c. plus 6,75 c. soit 14,75 c, comment se fait-il que l'utilisateur paie jusqu'à 1 franc 20 pour l'acheminement au-delà de 900 kilomètres ? C'est là l'un des points importants du débat puisque le surplus à payer place une bonne partie des sommes payées du côté de l'impôt. Or cet impôt ainsi décrit est différentiel. Celui qui écrit près n'acquiesce que peu d'impôt, celui qui écrit loin en revanche est lourdement imposé. Or chaque Français peut être amené à écrire à ses gouvernants. Dès lors, il y a injustice. Deux ans plus tard, d'autres chiffres, nettement différents seront proposés aux députés. Ceux-ci ne réagiront pas sur ce point. D'ailleurs, on peut dire que vers 1845 chacun s'accorde sur cette idée que le tarif postal offre une taxe injuste¹². Mais, si on le réforme, le budget de l'État risque d'en subir les conséquences. Et c'est là que fondamentalement se pose la difficulté d'une réforme.

¹² *Moniteur universel*, 25 juil. 1839, Chambre des députés, séance du 24 juil. 1839, p. 1518 ; 31 mars 1844, Chambre des députés, séance du 30 mars 1844, p. 792 ; 8 fév. 1845, Chambre des députés, séance du 7 fév. 1845, pp. 277-282.

Le problème est alors d'opposer un budget en chiffres à des impressions. C'est l'opposition entre une démonstration mathématique et la rhétorique.

L'orthodoxie budgétaire.

Alors que les arguments qui viennent d'être présentés sont principalement ceux des tenants de la réforme, même s'ils réussissent lentement à obtenir l'accord des opposants, le budget est depuis 1839 l'argument des tenants du tarif ancien. Notons qu'après les premières années du débat c'est principalement sur ce thème que les discussions auront lieu.

En 1839, la première intervention en faveur de la réforme affirme que□

“Dans cet abaissement dans la taxe, résulteraient de grands avantages, par la multiplication des communications et des affaires, et cela sans que le Trésor en souffrît au bout de quelques tems : car on sent parfaitement que l'effet de la diminution des taxes est, en général, et cela aurait lieu ici, d'augmenter la consommation, dès lors le nombre des objets frappés de la taxe, et en définitive, la perception du fisc”.

L'argument sera régulièrement repris ensuite, mais la première réponse des opposants sur cette question ne date que de 1842. C'est le ministre des Finances qui s'exprime alors. “*Je suis persuadé*¹³ que le transport des dépêches, compris pour 41 157 300 F dans l'évaluation brute de nos ressources pour 1842, ne rapporterait pas 10 millions, si nous nous laissions aller aux illusions de la théorie.” La difficulté de la preuve n'échappe pas aux députés. Ainsi Dugabé pense “qu'on ne pourra [...] faire une étude sérieuse qu'en obtenant de l'administration postale des tableaux exacts qui fassent connaître le mouvement des lettres. Jusque-là, il est évident que personne ne peut se prononcer d'une manière absolue”¹⁴. Nous l'avons évoqué, ces chiffres ne seront jamais fournis.

L'Angleterre, exemple ou cas□

La particularité de la réforme postale proposée en France est qu'elle suit la réforme postale pratiquée en Angleterre à l'initiative de Rowland Hill¹⁵. Or, le *Post Office* anglais produit des chiffres. De ce point de vue, l'un des tenants de la Réforme Alexandre Glais-

¹³ Souligné par nous.

¹⁴ *Moniteur universel*, 16 mai 1841, Chambre des députés, séance du 15 mai 1841, pp. 1354-1356□ 26 mars 1843, Chambre des députés, le 25 mars 1843, p. 564.

¹⁵ R. H. Coase, “Rowland Hill and the Penny Post”, *Economica*, nov 1939, pp. 423-435.

Bizoin possède un avantage notable sur d'autres députés puisque non seulement il maîtrise parfaitement l'Anglais, mais encore il semble profiter d'un réseau d'informateurs de l'autre côté de la Manche. La première partie de l'affrontement sur la réforme telle qu'elle a lieu en Angleterre réside du côté de la bonne foi et de l'érudition par la citation de documents contradictoires. Glais-Bizoin affirme qu'en Angleterre on se félicite de la Réforme. Le ministre des Finances répond qu'on n'est pas sans regret d'avoir établi la taxe uniforme dans ce pays. Les chiffres sont alternativement gonflés et dégonflés par les uns et par les autres. Cette première passe d'armes s'achève avec l'arrivée des statistiques officielles anglaises qui sont assez favorables à la réforme.

C'est là qu'une deuxième phase du débat apparaît. D'abord insidieusement puis de plus en plus nettement le ministre des Finances décrit avec une précision croissante le Royaume-Uni pour le mettre en opposition avec la France. La réforme anglaise va ainsi progressivement passer du statut d'exemple à celui de cas. En 1847, l'évolution est achevée dans un discours d'Émile de Girardin qui même s'il est favorable à la réforme montre l'incomparabilité des deux pays.

“En Angleterre l'area est de 310 143 kilomètres carrés, et en France de 529 686 kilomètres carrés. En Angleterre le rapport des habitants est de 86 par kilomètres carrés, et en France de 65 seulement. Ce dont il serait important de pouvoir se rendre compte avec exactitude, c'est du nombre comparé d'Anglais et de Français sachant lire et écrire, de la différence des mœurs des deux nations des habitudes de famille, de la manière dont les affaires se traitent dans les deux pays, etc. Non, certes, la situation entre la France et l'Angleterre n'est pas la même, car la France a plus de 35 millions d'habitants et l'Angleterre n'en a que 27 millions. 8 millions et demi d'habitants en sus sont bien quelque chose ! La France n'est pas divisée en trois royaumes où les sentiments de rivalité ombrageuse et d'inimitié implacable doivent nécessairement exercer de l'influence sur les relations dont l'aliment est la correspondance ; les caractères des deux peuples sont essentiellement différents : l'un est aussi liant et expansif que l'autre l'est peu ; le régime municipal a des liens et des institutions en Angleterre qu'il n'a pas en France ; la centralisation, si puissante parmi nous, presque excessive, n'existe pas dans la Grande-Bretagne ; en France, tout aboutit à Paris ; [...] ; l'Angleterre est aristocratique ; démocratique est la France ; l'Angleterre est un pays où l'industrie et le commerce disposent d'immenses capitaux, et opèrent sur une grande échelle ; en France, le sol est morcelé, l'industrie timide, le commerce petit ; en Angleterre les voies de communication sont multipliées, et les moyens de transport si économiques, si rapides que la consommation, sans cesse stimulée, n'est jamais retenue ; dans nos départements, c'est le contraire ; pour le moindre objet il faut correspondre, tout est obstacle, tout vient en augmenter démesurément le prix et en restreindre la vente et l'usage ; mais si nous voulions épuiser ce rapprochement, nous n'en finirions pas ; nous nous bornerons là.”¹⁶

¹⁶ *Moniteur universel*, 25 juil. 1839, Chambre des députés, séance du 24 juil. 1839, p. 1518 □ 16 mai 1841,

Tenter de dépasser la bonne foi par le calcul économique.

Dans le cas de la référence à l'Angleterre comme dans celui de l'estimation du coût de transport, la bonne foi des orateurs finit par être le seul élément de discussion possible tant les éléments de preuve sont fragiles et tant les désaccords sur les points décisifs sont grands. C'est probablement afin de dépasser ce constat que les tableaux de chiffres puis le calcul économique vont se trouver mis en avant pour fournir la dernière objection dirimante¹⁷.

De ce point de vue, l'apparition progressive du chiffre dans les débats opère la très lente mise en place d'une logique purement budgétaire dans les raisonnements. Le premier à les utiliser est ici le ministre des Finances Lacave-Laplagne, dans son discours de 1841. Nous avons vu que l'une des conclusions des discussions de cette année critiquait l'absence de chiffres disponibles pour la France. Il ne s'agissait encore que d'une simple évocation. Les chiffres apparaissent cependant lentement dans les débats des années qui suivent, d'abord sous la forme de chiffres dans le corps du texte, puis sous la forme de tableaux.

La différence entre tableaux et chiffres donnés au fil du texte doit ici être prise en compte. À la lecture du *Moniteur universel*, deux grands types de discours émergent. Le premier se rapporte aux questions les plus diverses et aux questions d'ordre général. Le chiffre, lorsqu'il est présent, n'y est inséré que comme un argument supplémentaire du raisonnement. Nous l'avons vu, le second type de discours, qui possède de nombreux tableaux, porte presque exclusivement sur le budget. L'autre sujet pour lequel on use de tableaux est relatif aux objets techniques lorsqu'ils sont présentés par un ingénieur□il s'agit alors de comparaisons des distances et des coûts des directions de routes, canaux ou lignes de chemin de fer. Dans les discours liés aux budgets ou aux objets techniques, le statut du chiffre et du tableau de chiffres est bien différent de celui des discours courants. Il offre la preuve et la synthèse du raisonnement sous la forme de tableaux occupant parfois plusieurs pages du *Moniteur universel*. Ajoutons ici que lors du débat qui nous intéresse, et contrairement aux chiffres dans les textes, les tableaux de chiffres ne sont jamais discutés, ni dans leur forme, ni dans leur résultat, ni dans les chiffres qui les composent. Leur légitimité semble ainsi supérieure à la somme des légitimités des chiffres qui les composent. Il convient en outre de préciser que la familiarité des députés avec les tableaux de chiffres ne semble rien moins

Chambre des députés, séance du 15 mai 1841, pp. 1354-1356□4 juin 1842, Chambre des députés, séance du 3 juin 1842, p. 1416 ; 13 fév. 1847, Chambre des députés, séance du 12 fév. 1847, p. 300.

¹⁷ Sur l'introduction de cette technique□F. Etner, "Le calcul économique et le corps des Ponts et Chaussées entre les deux Napoléon, *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 19 de la nouvelle série, 3e trim. 1981, pp. 104-109□et du même auteur, *Histoire du calcul économique en France*, Paris, Economica, 1987.

qu'évidente. D'ailleurs, lorsqu'en 1844 la discussion commence à s'appuyer sur la rhétorique du chiffre, les orateurs s'en excusent, cela alors qu'il s'agit de simples tableaux croisés à deux ou trois variables. Saint-Priest demande ainsi aux députés leur

“indulgence pour les développements [qu’il a à leur] soumettre□ cette indulgence ne fut jamais plus nécessaire qu’aujourd’hui, car [il a] des chiffres à discuter, et [ils le savent], rien n’est aride comme les chiffres, rien n’est moins propre à satisfaire [son] désir de ne pas fatiguer [leur] attention.”¹⁸

L'utilisation de tableaux de chiffres, en dépassant la rhétorique verbale opère également un changement dans le statut de la réforme proposée qui devient dès lors une réforme plus directement applicable aux yeux des techniciens des finances.

En 1844, alors que la proposition Saint-Priest ne contenait que quelques tableaux, le rapport de Chegaray sur cette proposition va jusqu'à donner l'impression de pouvoir se résumer en une série de tableaux, parfois à peine commentés. Le tableau de chiffres s'impose donc dans le débat. Même si dans la majeure partie des cas, la démonstration ne se limite pas à ces tableaux, ceux-ci constituent une partie du raisonnement qui prouve une idée et permet de passer à une autre. L'année 1844 apparaît donc comme celle d'une évolution marquante de la rhétorique utilisée par les orateurs, du moins telle qu'elle est retranscrite dans le *Moniteur universel*.

Lorsque Glais-Bizoin, pourtant peu familier du chiffre, défendra sa proposition de loi devant la Chambre en 1847, il citera les tableaux de chiffres et moyennes des rapports de 1844 et 1846. En revanche, il ne réserve plus aux arguments territoriaux et sociaux que la partie congrue. Le tableau de chiffre c'est donc imposé ici.

Nous l'avons vu, le processus qui vient d'être dépeint est celui de la transformation des termes d'un débat dont les nœuds passent du territoire au social, puis du statut de la comparaison au chiffre. Nous avons évoqué par ailleurs la lente imposition du chiffre à l'époque. Il convient ici de bien montrer les limites de ce processus qui peut sembler aller de pair avec les argumentaires sur la loi postale. Dans les faits, si le chiffre s'impose dans le débat sur la poste c'est en partie parce que le processus de construction de la loi avance et qu'après les idéaux, s'imposent progressivement les discours de faisabilité, ce qui place le débat du côté des questions budgétaires. Il n'en reste pas moins que la discussion sur la loi

¹⁸ *Moniteur universel*, 31 mai 1844, Chambre des députés, séance du 30 mars 1844, p. 792.

postale, qui sera décrétée en 1848, semble être dans une situation particulière, entre le monde que nous avons perdu et celui que nous connaissons, entre la technique de la rhétorique et celle des finances□elle permet de mieux comprendre le moment de l'apprentissage d'une nouvelle technique législative...¹⁹.

¹⁹ Cette proposition nous semble aller dans le sens des textes contenus dans le numéro sur les "Sciences de l'État" des *Actes de la recherche en sciences sociales*, de juin 2000 (n°133).